

法政大学学術機関リポジトリ  
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

## 教育委員会制度とこれからの日本の学校教育

著者	藤田 正明
著者別名	FUJITA Masaaki
発行年	2014-03-24
学位授与番号	32675甲第332号
学位授与年月日	2014-03-24
学位名	博士(公共政策学)
学位授与機関	法政大学 (Hosei University)
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/9503">http://hdl.handle.net/10114/9503</a>

# 法政大学審査学位論文

## 内容の要約

公共政策研究科公共政策学専攻 博士後期課程

藤田 正明

### 1、テーマ 教育委員会制度とこれからの日本の学校教育

#### 2、はじめに

本年（2013 年）の 11 月から 12 月にかけて、教育委員会制度や日本の学校教育に関する大きな動きがあった。その内容には、①教育行政の最終責任者を教育委員会から首長に改める答申案が了承されたこと ②全国学力テストの学校別成績を市区町村教育委員会の判断によって発表出来ることを認めたこと ③教科書検定改革を打ち出し、検定規準の見直しなどを行っていくこと ④英語教育改革実施計画を発表したことなどである。

これらの教育改革の中で特にテーマとの関わりで重要な内容は、教育行政を首長が執行することである。その答申案の骨子を見ると、①教育行政の決定権を持つ「執行機関」を首長とする ②教育長は首長の下で実務を取り仕切る「補助機関」とする ③現行制度で「特別な付属機関」とし、基本方針などを審議し、必要な場合は首長や教育長に勧告できる ④首長は原則として教育の基本方針を策定するほか、議会の同意を得て教育長、教育委員長、教育委員を任命する ⑤首長から教育長への指示は、緊急の必要がある場合など「特別な場合」に限定することなどである。これらの事項については、いろいろな問題や課題が含まれているが、小川正人東京大学名誉教授は首長を執行機関にする案がベースであると述べている。そして 12 月 10 日には、文部科学相の諮問機関である「中央教育審議会」の分科会において、教育行政の最終責任者を教育委員会から首長に改める答申案が了承された。戦後教育行政の象徴であった教育委員会は、首長の関与を避けるために一般行政から独立させて運営されてきたが、政治的中立性や教育内容の一貫性が損なわれるのではないかと危惧している。

市区町村教育委員会の判断によって全国学力テストの学校別成績公表は、来年度のテストから実施されることになったが、学校別の公表は無用であると言った意見もあり、学校を格付けすることのないようにしてもらいたいと考える。また文部科学省は、教科書検定改革を打ち出し、検定規準の見直しを行うことを表明している。新聞などでは、文科省側は、新基準で何が問題になるのか、実際のものに当てはめた具体例を示していないので改革が本当に必要なのか、教科書づくりの理念に照らして、しっかり検証すべきではないかと批判している。英語教育改革実施計画の発表では、小学校 5・6 年生での英語の授業を教科化して週 3 時間程度にすることや 3・4 年生では教科外として実施すること、また中学校では英語で授業を開始すること等を取り上げている。

日本の学校教育は改革を推進することにより、目標が達成できるとして実施されている場合が多く、次々と改革が行われて教育が進められている。教育委員会制度改革は、これからも社会的な背景の下で、さまざまな施策が打ち出されて行われていくことになるが、山積する教育問題を本当に解決できるかは、教職員の意識改革と校内研究の充実にあるので、教員の資質向上を図りながら問題解決に取り組むことを願っている。

### 3、要 旨

現在、日本の学校教育は、学力低下傾向の問題や生徒指導上の問題であるいじめ、不登校などを抱えており課題が山積している。教育問題を解決していくためには、学校の研修を充実して教員の資質の向上を図ることが極めて重要であり、質の高い教育を実現することである。そのために 2005 年、中央教育審議会は「新しい時代の義務教育を創造する」答申を行ったが、その柱の一つには「教育内容の改善」をするために学習指導要領の見直しについて提言しており、これに基づいて新学習指導要領が作成されて、2008 年 3 月に告示された。そして新学習指導要領は、小学校では 2011 年度、中学校は 2012 年度から実施されており、高校では 2013 年度から全面実施されている。新しい学習指導要領では、「生きる力」を育むという理念のもと、知識や技能の習得とともに思考力・判断力・表現力などの育成を重視することになっている。「生きる力」を育むには、学校と家庭・地域が一体となり、社会全体で子どもたちの教育に取り組むことが課題である。また答申では、学習到達度・理解度の把握のための全国的な学力調査することを提言して、実際に実施されているが、学力調査では、方法や科目数、公表の問題など社会的な大きな議論を呼んでいる。学力調査の目的は、学力の全国水準が確保されているかどうかを図ることであり、客観的なデータに基づく指導方法の改善により、子どもたちの学習に還元することである。このような社会状況の中で学校教育は、教育委員会の支援の下で教育目標を達成するために推進されているが、教育問題はいつの時代でも難問が山積している状況にある。

日本の学校教育は、21 世紀に生きる子どもたちに「確かな学力」、「豊かな人間性」、「健康・体力」をバランスよく育成するために創意工夫のもと学校教育活動が行われている。私は学校教育問題が山積する中で、どうしたら問題解決ができるのか、児童・生徒が楽しく学校生活を営んでいけるのかなど、教育実践を通して研究する必要性を感じながら学校経営に携わってきた。そこで本稿ではこれらの背景を踏まえて、私自身が学校で実践してきたことをベースとして、これからの「日本の学校教育の進むべき道」を学校経営と教育活動、国と教育委員会、行政との関わりから研究する。なお全体としての章構成は、第 1 章から第 7 章で構成し、次の手順で「教育委員会制度とこれからの日本の学校教育」について考察した。

第一章では、戦後の日本の学校教育と教育委員会制度の歩みと題して、戦後の混迷社会からの学校教育の歩みと再建、教育委員会制度の変遷をたどり、教育行政の役割を明確にして、戦

後の学校教育に対する施策を考察する。太平洋戦争後（1945 年～1950 年代）の教育改革、1960 年～1970 年代の教育改革、教育委員会法から地教行法へ、1980 年～1990 年代の教育改革、地教行法の一部改正により変わる教育委員会、2000 年代以降の教育のあゆみに区分し整理して考察する。

第二章では、日本の学校教育は山積する教育問題や課題を解決するために教育委員会制度の改革や学校教育の改革が行われてきている。教育改革は行うことによって、目標が達成できるとされている場合が多く、さまざまな白熱した議論がある。そこで、教育委員会制度の課題と論議、教育改革に伴う学校教育の問題を取り上げ、教育委員会制度の改善論・権限縮小論、廃止論について概括する。また、金沢市と品川区教育委員会の教育改革を概観する。教育委員会制度に伴う教育行政上の諸問題としては、公選制での教育委員の素人統制と専門的指導の問題、中央と地方の教育行政の問題、教育行政における首長と教育委員長・教育長の問題、教育委員会のこれからの役割と課題、戦後の学校教育と教育行政の課題を解決するための方策などを考察する。

第三章は、学校教育制度の基本をなす義務教育の目的と使命、義務教育の構造改革、義務教育のあり方と教育委員会制度の基本的な考え方、課題や問題などを明確にする。義務教育は、すべての国民がその保護する子女に受けさせることが義務とされている教育であり、日本では、保護者が義務教育に就学させる義務は、6 歳から 15 歳までの 9 年間である。市町村には、小・中学校、都道府県には盲・養護学校を設置しなければならないという地方公共団体の学校設置義務がある。日本の義務教育は、「教育を受ける権利」を中核とした構造から成り立っている。そこで義務教育の再生、教育委員会と学校、義務教育の課題について概観して義務教育のあり方と教育委員会制度の基本的な考え方、課題と問題などを明確にする。教育委員会と学校に関しては、学校に関する教育委員会の事務の具体的な内容や校長の学校経営、全国学力調査の問題と有効活用、教育改革と義務教育の再生などについて考察する。

第四章は、「教育委員会制度とこれからの日本の学校教育」の論文の中心構成をなす一つの「章」である。この章では、国と地方教育行政の関係・協力と課題、地方自治体の教育行政の組織・運営と義務教育、人口別市町教育委員会の役割と学校教育から柱立てを行い考察する。国と地方教育行政の関係・協力と課題では、中央教育審議会の答申による「教育委員会と学校の改革」を中心にその概略をまとめて記述する。地方自治体の教育行政の組織・運営と義務教育では、埼玉県教育委員会の組織、教育委員の主な任務と活動、埼玉県教育委員会の施策と役割などを概括する。人口別市町教育委員会の役割と特色ある学校教育では、まず政令指定都市さいたま市教育委員会の組織・運営と学校教育を取り上げて県の施策や役割、特色ある教育活動や相違点などを比較検討する。そして人口五十万人を超える川口市教育委員会、人口二十数万人の上尾市教育委員会、人口十数万人の戸田市教育委員会、人口十万人以下の北本市教育委員会、人口五万人以下の伊奈町教育委員会の組織・運営と義務教育について特色や課題を概観する。国

と地方自治体が進めている教育行政を見渡すには、実際に勤務した埼玉県を「実例」として県・市・町の教育行政を概観することにより、テーマに対して視点が絞りやすく地方や学校の主体性と創意工夫などで、教育の質を高めるための解決策が、見出すことができるのではないかと考えたからである。

第五章では、義務教育の構造改革を推進していく視点から日本の学校で起きている、確かな学力の向上や生徒の指導上の問題、教職員に関する問題など、緊急に解決すべき問題を取り上げて解決策と課題を考察する。確かな学力の育成を図るための学校教育は、教師の意識改革と資質の向上にあり、学校の校内研究の充実を図って行くことが重要である。またいじめや不登校などの生徒指導上の問題や課題を解決していくためには、生徒指導主任を中心とした学校の指導体制を強化していくことが重要である。学校の教職員の問題も後を絶たない状況にあるので、サービスの徹底と学校教育に悪影響を及ぼしている教師の精神的疾患などを取り上げて学校運営のあり方を考察する。

第六章は、テーマである「教育委員会制度とこれからの日本の学校教育」の論文のベースとなる教育実践の研究であり、論文の中心構成をなす重要な「章」である。この研究は、学校教育の問題である確かな学力の向上や生徒指導上の問題、教職員の資質向上や問題解決などにも関連する極めて重要な教育実践である。これらの教育実践を検証し、教育問題の解決策を考察する。そして第6章は、次章で展開する「これからの日本の学校教育の進むべき道」を探る基本となるものである。

第七章では、国による実験的な学校のあり方として登場してきた「コミュニティ・スクール」を取り上げて「これからの日本の進むべき学校教育」は、どうあるべきかを比較検討する。コミュニティ・スクールは年々増加傾向にあり、2011年現在、すでに790校近くが存在している。「コミュニティ・スクール」を推進していくためには、多くの課題を解決していく必要がある。特に保護者や地域住民に一定の権限と責任を持たせて、学校運営に直接参加する協議組織が課題である。しかし、これからの学校教育には、さらに学校・地域社会・教育委員会の協力体制の基に、五反野小学校のような地域教育経営的な発想が重要である。そこで東京都の五反野小学校の「コミュニティ・スクール」の研究を取り上げながら、第6章の教育実践の研究をベースにして「これからの日本の学校教育の進むべき道」を考察する。

国際化が進展し社会が変化する中でも日本の学校教育は、現代社会において教育の中心的な役割を担っている。今までの学校教育は、制度や運営面で硬直的で柔軟性に欠けることや受験の過熱化、いじめや不登校など多くの問題が指摘されてきた。しかしこれからの学校は、行政機関との関係においても学校の自主性・自律性を確保し、学校が解決していく問題や課題に学校と地域社会、教育委員会の協力体制の下に取組んでいくことが肝要である。

#### 4、おわりに

戦後教育の精神的支柱であった教育基本法が全面改定されて、諸関連の法律改訂も行われ、学校教育は新たな目標達成のために推進されている。教育改革は、いつの世でも求められていることであり、良いところは伸ばし、悪いところは見直し改善していく必要である。日本の学校教育は改革を推進することにより、目標が達成できるとして実施されている場合が多く、次々と改革が行われて教育が進められているが、教育改革を行う場合には教育の営みを科学的に検証し、診断は公正に行い、世論の支持を得て決定されることが大事である。また教育委員会制度改革は、これからも社会的な背景の下で、さまざまな施策が打ち出されて行われていくことになるが、山積する教育問題を本当に解決できるかどうかは、教職員の意識改革と校内研究の充実に係っている。学校を経営する校長は「研究中心の学校」づくりを目指して、教員の資質向上を図りながら問題解決に取組み、目標を達成していくことが重要である。

現在は国際競争の時代であり、変革の時代であり、混迷の時代でもある。そのためにこれからの学校教育には、国際社会に適応した能力を発揮できる人材を育成することが求められている。日本の多くの国民は、教育に高い関心を持ち教育に対してさまざまな考えを持っている。国民の高い教育に関する要求を実現することは容易ではない。文部科学省は、実験的な学校づくりとしてコミュニティ・スクールを導入して新たな学校づくりを試みているが、教育実践と研究を通して感じていることは、これからの日本の学校教育には、いろいろな学校教育のスタイルがあり、特色ある学校があってもよいのではないかと考えている。すべてがコミュニティ・スクールになっても問題が多すぎるし、学校経営上困難な事態が出現してくることが予想される。いつの時代でも学校には、解決すべき課題は多いが、教育には「夢とロマン」をもち、「人づくり、ものづくり、環境づくり」を目標に学校経営をすることが重要である。

最後にあたりこの論文で記述したかったことは、学校教育を取り巻く環境や教員をめぐる状況は大きく変化してきているが、教師はその意義を理解しながらいたずらに教育改革に振り回されることなく、自らの専門性を高めて教育の目的を達成することである。しかし教師には、その意識が薄く指導論に傾注しているのが実態である。校長は、国の教育施策や教育委員会制度をよく理解して、児童・生徒が喜んで学ぶことができる「魅力ある学校」をつくることである。そのためには、これからの日本の学校教育の進むべき道を見据えて学校経営をすることを望んでいる。繰り返し強調するが、校長にはリーダーシップを発揮して「研究中心の学校づくり」を目指し教職員の意識改革を図り、資質の向上に取組むことを願っている。学校は「校長が代われば学校が変わる」と言われているが、校長は児童・生徒が「夢と希望」を持って、教育を受けるための最高の教育環境を整備して、教職員が一丸となり学校教育に誠心誠意取り組んでいくことが大きな教育成果を期待することができ、これからの学校教育に求められていることであり、「これからの学校教育の進むべき道」である。